Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.104/2002 / bom

Sentenza del 20 settembre 2002
I Corte di diritto pubblico

Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale,
Aeschlimann e Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 3003 Berna,
ricorrente,

contro

AB._____ e BB._____,
patrocinati dall'avv. Raffaele Caronna, via Magatti 3, casella postale 3439, 6901 Lugano,
Municipio di Mezzovico-Vira, 6805 Mezzovico,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, 6901 Lugano.

licenza edilizia,

(ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza emanata il 4 aprile 2002 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino)

Fatti:
A.
AB._____ e BB._____ sono proprietari della particella n. XXX di Mezzovico-Vira, costituita di un prato di 1'704 m2 e sita in zona agricola, nel comparto delle superfici per l'avvicendamento colturale (SAC) secondo il piano direttore cantonale. Il 9 febbraio 2000 hanno presentato al Municipio una domanda di costruzione per la recinzione del fondo e l'edificazione di un deposito per gli attrezzi: il fabbricato, di 3 per 4 m e alto 3 m, sarebbe stato in legno su basamenti in beton, con un tetto a due falde in coppi vecchi.
Il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino si è opposto al rilascio della licenza edilizia rilevando che la dimensione del fondo e la sua natura prativa non giustificavano il deposito e che la recinzione, oltre a non rispondere a un bisogno agricolo oggettivo, ostacolava l'uso razionale e la salvaguardia del territorio agricolo. Con decisione del 9 agosto 2000 il Municipio di Mezzovico-Vira ha quindi negato la licenza edilizia. Gli istanti si sono allora rivolti al Consiglio di Stato del Cantone Ticino che, con decisione del 29 novembre 2000, ha respinto il ricorso e confermato la decisione municipale; esso ha ritenuto applicabile il diritto anteriore alla modifica della LPT del 20 marzo 1998; ha rilevato che il fondo, di superficie ridotta, idoneo alla viticoltura e allo sfalcio, poteva essere coltivato a livello amatoriale senza la recinzione e il deposito per gli attrezzi; ha infine negato la sussistenza dei requisiti per un'autorizzazione eccezionale.
B.
AB._____ e BB._____ hanno impugnato la decisione governativa dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino che, con sentenza del 4 aprile 2002, ha parzialmente accolto il ricorso, annullando sia la decisione municipale sia la decisione governativa che la confermava. Esso ha quindi rinviato gli atti al Municipio di Mezzovico-Vira perché rilasciasse ai proprietari la licenza edilizia per l'edificazione del deposito di attrezzi, imponendone l'ubicazione sul lato ovest del fondo. La Corte cantonale ha ritenuto applicabile il diritto previgente e considerato che la recinzione non era conforme alla zona agricola né suscettibile di un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 LPT. Ha tuttavia ammesso la conformità del deposito alla funzione agricola del

fondo e rilevato che, se posto ai piedi della scarpata e vicino all'accesso, esso non ne pregiudicava lo sfruttamento razionale; l'opera permetteva anche di ridurre il rischio di furto degli utensili lamentato dagli istanti.
C.
L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) presenta contro questo giudizio, in quanto concerne il rilascio della licenza edilizia per il deposito degli attrezzi, un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Chiede, in via principale, di annullare la sentenza impugnata e di respingere la domanda di costruzione, in via subordinata di rinviare gli atti alla Corte cantonale per un nuovo giudizio. Fa valere una violazione dell'art. 16 vLPT, rispettivamente dell'art. 16a LPT e ritiene il deposito di attrezzi non conforme alla zona agricola, essendo la coltivazione del fondo da parte dei proprietari di carattere ricreativo.
D.
La Corte cantonale e il Consiglio di Stato si rimettono al giudizio del Tribunale federale, mentre il Municipio di Mezzovico-Vira rinvia alle sue osservazioni dinanzi alle Autorità cantonali. I proprietari chiedono di respingere il ricorso sostenendo essenzialmente che la coltivazione di ortaggi e piante da frutta permetterebbe un reddito accessorio netto di fr. 18'000.– e che la distanza di circa 15 km dal loro domicilio renderebbe irragionevole il trasporto, di volta in volta, dei macchinari necessari.
Nella replica e nella duplica l'USTE e le controparti si sono confermati nelle loro richieste.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 128 II 56 consid. 1, 127 III 41 consid. 2a, 126 I 257 consid. 1a).
1.1 Secondo l'art. 34 cpv. 1 LPT il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è ammesso contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti indennità per restrizioni della proprietà (art. 5 LPT), conformità alla destinazione della zona di edifici o impianti fuori della zona edificabile nonché autorizzazioni ai sensi degli art. 24-24d LPT. Poiché il ricorrente rimprovera al Tribunale cantonale amministrativo di aver ritenuto - a torto - il deposito degli attrezzi conforme alla destinazione della zona agricola, la censura è proponibile con il ricorso di diritto amministrativo. Criticando la conformità dell'opera alla zona agricola il ricorrente fa pure implicitamente valere che la costruzione doveva essere esaminata secondo le severe condizioni dell'art. 24 LPT, rispettivamente dell'art. 24 cpv. 1 vLPT; in tali circostanze, sarebbe quindi in concreto dato il rimedio del ricorso di diritto amministrativo anche secondo il previgente art. 34 cpv. 1 vLPT (cfr. DTF 118 Ib 335 consid. 1a, 112 Ib 270 consid. 1a-b e 3 pag. 273). Del resto, il campo d'applicazione dell'art. 24 LPT dipende dalla valutazione della conformità di un progetto alla destinazione della zona secondo l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, per cui anche la
censura che un edificio o impianto sarebbe stato considerato a torto conforme alla zona ai sensi della citata norma può essere sollevata nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (DTF 118 Ib 335 consid. 1a; cfr. anche DTF 121 II 67 consid. 1a non pubblicato).

1.2 La legittimazione dell'USTE a presentare un ricorso di diritto amministrativo in applicazione dell'art. 34 cpv. 1 LPT contro la decisione impugnata è data (art. 103 lett. b OG in relazione con l'art. 48 cpv. 4 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, del 28 giugno 2000 - OPT, RS 700.1 - rispettivamente con l'art. 27 cpv. 3 vOPT; DTF 120 Ib 48 consid. 1c, 118 Ib 335 consid. 1b).
1.3 Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). L'accertamento dei fatti vincola il Tribunale federale se l'istanza inferiore, come è qui il caso, è un'autorità giudiziaria e i fatti non risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG; DTF 125 II 369 consid. 2d).
2.
Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale non avrebbe esaminato la conformità alla zona agricola dell'opera litigiosa secondo i principi sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Occorreva infatti verificare se l'attività degli istanti sul fondo era svolta a titolo ricreativo, come sembra emergere dagli atti. In particolare, sempre secondo l'USTE, le controparti non avrebbero dimostrato di esercitare un'attività agricola suscettibile di far loro conseguire, dedotti i costi di produzione, un adeguato reddito.

2.1 Il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo hanno ritenuto applicabile il diritto anteriore all'entrata in vigore, il 1°settembre 2000, della modifica della LPT del 20 marzo 1998 e dell'OPT (RU 2000 2042). La conformità, secondo l'art. 22 cpv. 1 lett. a LPT, del progettato deposito di attrezzi alla destinazione della zona agricola dev'essere in tal caso esaminata alla luce dell'art. 16 vLPT. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la conformità alla zona agricola di un edificio o di un impianto può essere ammessa qualora esso stia in un rapporto funzionale diretto con la coltivazione agricola o con l'orticoltura e sia obiettivamente necessario, segnatamente per ubicazione e dimensioni, a uno sfruttamento razionale del suolo; all'edificazione non devono comunque opporsi interessi pubblici preponderanti (DTF 125 II 278 consid. 3a, 122 II 160 consid. 3a, 121 II 307 consid. 3b). Nel caso di aziende agricole il concetto di conformità alla zona secondo l'art. 16 cpv. 1 vLPT corrisponde quindi essenzialmente con quello dell'ubicazione vincolata ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 lett. a vLPT (cfr. art. 24 lett. a LPT); perché la conformità sia data e riconosciuta, il suolo deve perciò costituire il fattore
produttivo indispensabile (DTF 125 II 278 consid. 3a e rinvii).
2.2 La giurisprudenza ha precisato che una coltivazione del suolo in funzione di un raccolto non è di per sé sufficiente per ammettere un'utilizzazione agricola ai sensi dell'art. 16 vLPT. Occorre piuttosto che l'attività del coltivatore sia almeno in una certa misura economicamente redditizia, nella valutazione dei costi dovendosi tenere conto anche del lavoro prestato, quale fattore di produzione e di costo. La giurisprudenza ha inoltre stabilito che un'agricoltura esercitata solo per hobby non costituisce un'utilizzazione agricola (cfr. sentenze inedite 1A.296/1997 del 20 maggio 1998, consid. 3a e 1A.37/1993 del 23 marzo 1994 consid. 3e); nella sentenza DTF 112 Ib 404 il Tribunale federale aveva ritenuto ch'era consentito escludere dalla zona agricola costruzioni destinate a un'utilizzazione agricola praticata soltanto per svago.
La modifica della LPT del 20 marzo 1998 ha ampliato la nozione di coltivazione agricola e orticola (art. 16 LPT), estendendola alla coltivazione indipendente dal suolo con il conseguente passaggio dalla produzione ai prodotti quale riferimento (FF 1996 III 457 segg.). Tuttavia, riguardo all'aspetto, qui in discussione, dell'esercizio per svago dell'attività agricola, la citata giurisprudenza è stata sostanzialmente ripresa e confermata nell'ambito della revisione della LPT: l'art. 34 cpv. 5 OPT dispone infatti la non conformità alla zona agricola di edifici e impianti per l'agricoltura esercitata a titolo ricreativo. Da questo profilo, il nuovo diritto non è quindi più favorevole agli istanti per cui le autorità cantonali hanno applicato a ragione alla procedura, pendente dinanzi al Consiglio di Stato al momento dell'entrata delle nuove disposizioni, la normativa previgente (art. 52 OPT; DTF 127 II 209 consid. 2, 215 consid. 2).
2.3 Nel giudizio impugnato il Tribunale cantonale amministrativo si è limitato a rilevare che la coltivazione di alberi da frutta, della vite e di un orto costituiva di per sé un'attività agricola. Fondandosi anche su una presa di posizione della Sezione dell'agricoltura, ha poi ritenuto il deposito di attrezzi, se posto sul lato ovest della particella, sufficientemente connesso con la funzione agricola del fondo e non pregiudizievole al suo sfruttamento razionale. I giudici cantonali non hanno tuttavia esaminato, tenendo conto della citata giurisprudenza, la questione, determinante nella fattispecie, dell'eventuale esercizio dell'agricoltura a titolo ricreativo.
Su tale aspetto i proprietari istanti si sono espressi nella risposta al ricorso, contestando una coltivazione del fondo a titolo di svago e asserendo che con la vendita della frutta e verdura prodotta conseguirebbero, dedotte in particolare le spese per le trasferte e il materiale, un reddito netto di fr. 18'000.–, accessorio alla rendita d'invalidità di BB._____. Tuttavia, premesso che il calcolo ipotizzato dalle controparti non considera il dispendio lavorativo quale elemento di costo, la superficie ridotta della particella (1'704 m2) e la produzione tutto sommato limitata di frutta e ortaggi che essa permetterebbe, non consentono di ritenere la prospettata coltivazione lucrativa dal profilo agricolo. Le caratteristiche del fondo imporrebbero del resto, per la sua coltivazione, un impegno limitato ed irregolare che non eccederebbe di massima l'occupazione del tempo libero (cfr. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4a ed., Berna 2002, pag. 174, nota al piede n. 475). Va d'altra parte rilevato che, nell'ambito della procedura di licenza edilizia, segnatamente nel complemento d'informazione, l'istante aveva indicato di coltivare il fondo per l'uso familiare. Pur tenendo conto della possibilità di
conseguire un certo reddito accessorio, valutate globalmente, le citate circostanze non permettono di riconoscere in concreto un'utilizzazione agricola ai sensi dell'art. 16 vLPT: il deposito per gli attrezzi progettato non può quindi essere ritenuto conforme alla destinazione della zona agricola (cfr. DTF 112 Ib 404 consid. 3).
3.
Visto che la Corte cantonale ha riconosciuto a torto la conformità di zona al manufatto litigioso, occorre esami-

nare se esso possa essere autorizzato in applicazione dell'art. 24 cpv. 1 vLPT (corrispondente all'attuale art. 24 LPT), secondo cui possono essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti in deroga all'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, se la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e non vi si oppongono interessi preponderanti (lett. b). La nozione di ubicazione vincolata ha carattere oggettivo e alla realizzazione di tale presupposto la giurisprudenza pone severe esigenze. Occorre infatti che sia necessario costruire l'edificio o l'impianto fuori della zona a cui normalmente apparterrebbe, per motivi tecnici o inerenti al suo esercizio, o per la natura del terreno (DTF 124 II 252 consid. 4a); il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione (DTF 115 Ib 295 consid. 3a e c); motivi puramente finanziari, personali o di comodità non sono sufficienti (DTF 124 II 252 consid. 4a).
Tenuto conto di quanto esposto nel considerando precedente e dell'interpretazione giurisprudenziale restrittiva del concetto di ubicazione vincolata, non si può ritenere che il deposito attrezzi litigioso adempia questo requisito. La coltivazione della particella n. XXX a orto, piante e arbusti da frutta non comporta, viste le sue caratteristiche, l'utilizzo di un numero rilevante di macchinari e attrezzi e non rende oggettivamente necessaria dal profilo tecnico la costruzione dell'opera in discussione. Gli strumenti da lavoro, anche meccanizzati, possono di principio essere trasportati sul posto all'occorrenza o, se del caso, può essere trovata loro un'ubicazione idonea nella vicina zona edificabile (DTF 112 Ib 404 consid. 6a; Christoph Bandli, Bauen ausserhalb der Bauzonen, 2a ed., Coira 1991, n. 204 e 207).
4.
Ne segue che il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG), mentre non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata.
2.
La tassa di giustizia di fr. 1'000.– è posta a carico delle controparti private, in solido.
3.
Comunicazione al ricorrente, al patrocinatore delle controparti, al Municipio di Mezzovico-Vira, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 20 settembre 2002
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: